

## ULKOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 5/2014 vp

### Valtioneuvoston selvitys (UTP) Suomen osallistumisen mahdollisesta jatkamisesta EU:n sotilaalliseen EUFOR RCA -kriisinhallintaoperaatioon Keski-Afrikan tasavallassa

*Valtioneuvostolle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on 16 päivänä lokakuuta 2014 saanut valtioneuvostolta kriisinhallintalain (211/2006) 3 §:n 1 momentin nojalla selvityksen Suomen osallistumisen mahdollisesta jatkamisesta EU:n sotilaalliseen EUFOR RCA -kriisinhallintaoperaatioon Keski-Afrikan tasavallassa (UTP 14/2014 vp, jatkokirjelmä 1. UM 16.10.2014).

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja ja osastopäällikkö Kirsti Kauppi, ulkoasiainministeriö
- erityisasiantuntija Rasmus Hindrén, puolustusministeriö
- majuri Veli-Matti Kempplä, Pääesikunta.

#### VALIOKUNNAN KANNANOTOT

##### *Perustelut*

##### **Eduskunnan kuuleminen**

Ulkoasiainvaliokunta puolsi Suomen osallistumista EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon (EUFOR RCA) Keski-Afrikan tasavallassa maaliskuussa 2014 valtioneuvoston selonteon pohjalta (UaVM 3/2014 vp ja VNS 2/2014 vp). Eduskunta hyväksyi (26.3.2014) ulkoasiainvaliokunnan mietinnön mukaisen lausuman (EK 8/2014 vp), ja tasavallan presidentti päätti (28.3.2014) Suomen osallistumisesta EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Keski-Afrikan tasavallassa enintään 30 sotilaallista enintään kuuden kuukauden määräajaksi si-

tä, kun operaatio saavuttaa täyden toimintakyvyn.

Esitys Suomen osallistumisen jatkamisesta EUFOR RCA -operaatioon enintään kuudeksi kuukaudeksi annettiin ulkoasiainvaliokunnalle 16.10.2014 selvityksen muodossa (UTP 14/2014 vp/JK 1/16.10.2014). Ulkoasiainvaliokunta painotti menettelyä koskeneessa keskustelussaan kriisinhallintalain mukaista ja oikea-aikaista eduskunnan kuulemistä, mutta katsoi, että operaatioon osallistumisen jatkoon käsittelyä eduskunnassa selvitysmenettelyllä voidaan poikkeuksellisesti pitää perusteltuna. Valiokunnan arvioon vaikuttivat seuraavat seikat. Valiokunta katsoi, että kyseessä voidaan katsoa olevan operaation teknisluontoinen jatkaminen määräajaksi (enintään kuusi kuukautta), kunnes YK:n MI-

NUSCA-operaatio alueella on toimintakykyinen. Valiokunta oli mietinnössään pitänyt operaation jatkumista yli kuuden kuukauden hyvin todennäköisenä, joten osallistumisen jatkaminen ei tullut yllätyksenä. Saadun selvityksen mukaan osallistumisen taso, operaation luonne ja riskiarvio pysyvät ennallaan. Valiokunta otti huomioon myös asian käsittelyn edellyttämän kiireellisyyden.

### **Keski-Afrikan tasavallan tilanne sekä EU:n ja YK:n operaatioiden tavoitteet**

Ulkoasiainvaliokunta viittaa mietintöönsä, jossa käsiteltiin EUFOR RCA- operaatioon osallistumista (UaVM 3/2014 vp). Mietinnössä käsiteltiin laajasti Keski-Afrikan tasavallan turvallisuustilannetta ja operaatioon osallistumista. Ulkoasiainvaliokunta toistaa mietinnössä esittämiensä kannat ja korostaa, että mietinnön lausumissa kiinnitettiin huomiota kriisinhallintaoperaatioiden tavoitteenasettelun ja vaikuttavuuden arvioinnin tärkeyteen. Valiokunta viittaa tältä osin myös puolustusvaliokunnan pöytäkirjalausumaan (PuVP 48/2014 vp), jossa osallistumisen jatkoa puolletaan. Ulkoasiainvaliokunta nostaa tässä lausunnossaan esille vain muutamia jatko-operaatioon liittyviä näkökohtia.

Keski-Afrikan tasavallan turvallisuustilanne on vakiintunut jonkin verran, mutta se on edelleen vaikea. Suuri osa maan väestöstä on humanitaarisen avun tarpeessa, sisäisiä pakolaisia on yli puoli miljoonaa ja maassa on myös Etelä-Sudanin väkivaltaisuuksia paenneita pakolaisia. Valiokunta korostaa kokonaisvaltaisen lähestymistavan tärkeyttä kestäväen ratkaisun aikaansaamiseksi.

YK:n alainen MINUSCA-rauhanturvaoperaatio aloitti toimintansa syyskuussa 2014. Operaation päätehtävä on siviilien suojeleminen, maan transitioprosessin tukeminen, humanitaarisen avun perille toimittaminen, ihmisoikeuksien edistäminen ja suojeleminen, oikeusvaltiokehityksen tukeminen sekä taistelijoiden aseistariisuminen ja kotiuttaminen. MINUSCA-operaation kokonaisvahvuudeksi on suunniteltu 10 000 sotilasta ja

1800 poliisia, mutta syyskuussa sen vahvuus oli noin 2/3 suunnitellusta.

EUFOR RCA -operaatiossa on noin 700 sotilasta, ja toiminta rajoittuu maan pääkaupungin Banguin alueelle. Saadun selvityksen mukaan operaatio on saavuttanut myönteisiä tuloksia vastuualueellaan ja toiminta on parantanut turvallisuustilannetta. Valiokunta pitää tärkeänä, että selvityksen mukaan yhteistoiminta paikallisviranomaisten ja muiden kansainvälisten operaatioiden kanssa toimii hyvin.

EUFOR RCA -operaation perustehtävät jatko-operaatiossa eivät muutu. Operaation tehtävänä on uhattuna olevan väestön suojeleminen, olosuhteiden vakiinnuttaminen väestön rauhoittamiseksi, taloudellisen toiminnan elpymisen tukemiseksi ja maan sisällä siirtymään joutuneiden ihmisten vapaaehtoisen paluun mahdollistamiseksi, siviilien ja humanitaaristen toimijoiden turvallisemman liikkumisen tukeminen sekä osallistuminen MINUSCA-operaation täyden operatiivisen toimintakyvyn saavuttamiseen.

Operaatioon antavat henkilöstöä mm. Ranska, Espanja, Italia, Saksa, Viro, Unkari, Suomi, Kreikka, Latvia, Liettua, Luxemburg, Alankomaat, Puola ja Georgia. Ilmakuljetus- tai muuta tukea ovat antaneet mm. Ruotsi, Saksa ja Yhdistynyt kuningaskunta. Muiden EU-maiden osallistuminen jatko-operaatioon on saadun selvityksen mukaan edelleen epävarmaa. Saadun selvityksen mukaan odotettavissa on, että EUFOR RCA -operaatioon osallistuvat maat osallistuvat myös jatko-operaatioon. Joukkojen muodostuskokous pidetään 30.10.2014. Valiokunta edellyttää, että valtioneuvosto antaa ulkoasiainvaliokunnalle selvityksen joukkojen muodostamisesta ja kokoonpanosta ennen jatko-operaation alkamista.

### **EUFOR RCA -operaation turvallisuustilanne ja riskiarvio**

Saadun selvityksen mukaan turvallisuustilanne Banguissa on parantunut kevästä 2014. Viimeaikaiset yksittäiset hyökkäykset muun muassa EUFOR RCA -operaation tukikohtaa vastaan ovat kuitenkin osoitus turvallisuustilanteen hau-

raudesta. Suurimman uhan turvallisuudelle muodostavat useat aseelliset ryhmittymät, rikolliset ja tietyt etniset ryhmät. Kansainvälisiin joukkoihin kohdistuva uhka on saadun selvityksen mukaan vähäinen, ja terroriuhkan arvioidaan olevan matala. Terveysriskit ovat Keski-Afrikan tasavallassa suuret.

EUFOR RCA -operaation voimankäyttövaltuudet eivät poikkea niistä voimankäyttövaltuuksista, jotka koskevat muita operaatioita, joihin Suomi osallistuu.

### **Suomen osallistumisen mahdollinen jatkaminen EU:n (EUFOR RCA) operaatioon**

EU:n EUFOR RCA -operaation mandaatti päättyy 15.12.2014. YK on pyytänyt EU:ta jatkaa operaatiota, koska YK:n MINUSCA-operaation täyden toimintakyvyn saavuttaminen on myöhästynyt alkuperäisestä aikataulusta. Operaation jatkaminen varmistaisi tehtävien luovuttamisen turvallisuustilannetta vaarantamatta. YK:n turvallisuusneuvosto päätti 21.10.2014 jatkaa EUFOR RCA -operaation mandaattia kolmella kuukaudella. EU:n suunnitelmien mukaan EUFOR RCA -operaation toimintaa on siten tarkoitus jatkaa 15.3.2015 asti. Neuvoston päätös jatkosta tehdään näillä näkymin 7.11.2014. Suomen, kuten muidenkin operaatioon osallistuneiden maiden, toivotaan harkitsevan jatko-osallistumista.

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (3.10.2014) linjauksen mukaan Suomi valmistautuu jatkamaan osallistumistaan enintään 30 sotilaalla EU:n sotilaalliseen EUFOR RCA -kriisinhallintaoperaatioon sen keston ajan, kuitenkin enintään kuusi kuukautta. Suomi osallistuu nykyiseen EU:n operaatioon 25 sotilaalla. Suomen on tarkoitus antaa operaatioon esikuntaupseereita, siviili-sotilasyhteistyön koordinaatioryhmä sekä räjähteiden raivaamiseen tarkoitettu ryhmä, joka on saadun selvityksen mukaan tarpeellinen jatkossakin.

### **Osallistumisen kustannukset ja operaatioiden suunnittelu**

Saadun selvityksen mukaan operaation kesto ja kustannukset on MINUSCA:n valmiuteen liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi määriteltävä lähtökohtaisesti kuudeksi kuukaudeksi, vaikka käytännössä jatkon arvioidaan kestävän noin kolme kuukautta, mikä heijastuu myös EU:n em. suunnitelmiin ja YK:n mandaattiin. Kustannukset kuuden kuukauden osallistumisesta nykyisellä 25 sotilaan vahvuudella olisivat arviolta 2 388 000 euroa (ulkoasiainministeriön pääluokasta 1 348 000 euroa ja puolustusministeriön pääluokasta 1 040 000 euroa), joka kohdentuu vuodelle 2015. Osallistumisen jatkamiseen ei ole varauduttu vuoden 2015 talousarvioesityksessä.

Tarkoitus on, että kustannukset sisällytetään vuoden 2015 tulo- ja menoarvion lokakuussa tehtävään täydennysehdotukseen kehyksen ylittävänä esityksenä. Talousarvioesityksen täydennys annetaan eduskunnalle 21.11.2014, mikä tarkoittaa, että määrärahojen osalta eduskunnan kanta saadaan vasta vähän ennen joulua. Valiokunta korostaakin budjettilausunnessaan (UaVL 4/2014 vp) esittämänsä kantaa. Valiokunta ei pidä hyvän hallinnon eikä operaatioiden valmistelun ja suunnitelmallisuuden kannalta perusteltuna, että ns. varautumismäärärahoja ei käytännössä ole lainkaan käytettävissä, vaan kriisinhallinta on lähtökohtaisesti alibudjetoitu.

### **Johtopäätös:**

EU:n sotilaallisen kriisinhallintaoperaation (EUFOR RCA) luonne oli lähtökohtaisesti ns. ("bridging") ylimenokauden operaatio, kunnes YK:n MINUSCA-operaatio voisi aloittaa toimintansa. Tämän tavoitteen saavuttaminen on keskeistä, jotta EUFOR RCA -operaation voidaan katsoa onnistuneen. YK:n operaatio saatiin käynnistettyä vasta syyskuussa, eikä sen toimintakyky tai vahvuus ole vielä riittävä. Turvallisuuden ja vakauden ylläpitäminen ja vahvistaminen on ehdottoman tärkeää, jotta väkivallan kierre Keski-Afrikan tasavallassa ei vahvistu. Myös humanitaarisen avun perille saamisen var-

**UaVL 5/2014 vp — UTP 14/2014 vp**

mistaminen ja kehitysyhteistyön jatkamisen edellytysten luominen voidaan vaarantaa, mikäli turvallisuustilanne heikkenee.

Ulkoasiainvaliokunta pitää tarpeellisena ja perusteltuna esitettyä Suomen määräaikaista jatko-osallistumista EUFOR RCA -operaatioon. Valiokunta edellyttää, että se saa selvityksen

operaation joukkojen muodostamisesta ja koonpanosta ennen jatko-operaation alkamista.

***Lausunto***

Lausuntonaan ulkoasiainvaliokunta esittää,

*että valtioneuvosto ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 23 päivänä lokakuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Timo Soini /ps  
vpj. Pertti Salolainen /kok  
jäsen. Pekka Haavisto /vihr  
Timo Heinonen /kok  
Ilkka Kanerva /kok  
Ilkka Kantola /sd  
Saara Karhu /sd  
Katri Komi /kesk

Annika Lapintie /vas  
Maria Lohela /ps  
Tom Packalén /ps  
Jutta Urpilainen /sd  
Ben Zyskowitz /kok  
vjäs. Jussi Niinistö /ps  
Seppo Kääriäinen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi.